



**Universidade de Brasília - UnB**  
**Faculdade de Educação**  
**Curso de Especialização em**  
**Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**

**MARIA ISOLDA DANTAS DE MOURA**

**ORGANISMO DE POLÍTICA PARA MULHERES:**  
**A construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas no**  
**Ministério do Desenvolvimento Agrário**

**Brasília – DF**

**2014**

**MARIA ISOLDA DANTAS DE MOURA**

**ORGANISMO DE POLÍTICA PARA MULHERES:  
A construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas no  
Ministério do Desenvolvimento Agrário**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do grau de Especialista Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

**Professora Orientadora:** Dra. Maria da Conceição da Silva Freitas

**Brasília – DF**

**2014**

Moura, Maria Isolda Dantas  
Organismo de política para mulheres: A construção da Diretoria de  
Política para Mulheres Rurais e Quilombolas no Ministerio do  
Desenvolvimento Agrário / Maria Isolda Dantas de Moura / Brasília,  
2014.  
40 f. : il.

Monografia – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação  
- FE, 2014.

Orientadora: Profa. Dra. Maria da Conceição da Silva Freitas –  
Faculdade de Educação.

1. Organismo de política para mulheres 2. Diretoria de Políticas  
para Mulheres Rurais e Quilombolas 3. Mulheres Rurais I. Título.

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do grau de Especialista Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

**ORGANISMO DE POLÍTICA PARA MULHERES:  
A construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas no  
Ministério do Desenvolvimento Agrário**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça do (a) aluno (a)

Maria Isolda Dantas de Moura

Profa. Dra. Maria da Conceição da Silva Freitas  
Professora-Orientadora

Profa. Ms. Joeanne Neves Fraz  
Professora-Examinadora

Brasília, 01 de junho de 2014.

À Pedro e Wilson, parceiros cotidianos.  
Dedico.

## RESUMO

A partir de 2003 no Brasil uma nova agenda de política para mulheres foi criada por meio dos *organismos de política para mulheres com a perspectiva de garantir o Estado como promotor de políticas de promoção de igualdade de gênero*. Ao revisar teoricamente conceitos que ancoram a compreensão das desigualdades de gênero e suas formas de produção e reprodução entendemos que o Estado necessita desenvolver políticas públicas para mulheres em uma perspectiva de alteração das desigualdades por elas vivenciadas. A trajetória de implantação de políticas no Brasil a partir da redemocratização aponta para divergências sobre o papel e modelo dos organismos de política para mulheres, modelo esse de conselhos da condição feminina e do conselho nacional que dificultava a definição de papéis da sociedade civil e do estado na implantação de política para mulheres e que alterasse para melhor a realidade das mulheres. Assim, após realizar consultas teóricas, concluímos que esses organismos para alcançarem êxito nas políticas de gênero necessitam ser exclusivamente estatal, ter poder de articulação e condições para execução de políticas e diálogo com sociedade civil. Trata-se de uma pesquisa inédita, de aspecto descritivo, que por meio de *análise documental analisou o processo de construção do organismo de política para mulheres do Ministério do Desenvolvimento Agrário – A Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombola e nele encontrou elementos capazes de afirmar o êxito desse organismo baseados na existência de poder de articulação*, localizado estrategicamente para ser parte das decisões, capacidade de execução e um forte diálogo com os movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, se aproximando assim, da sua atribuição de contribuir com a promoção da autonomia das mulheres rurais.

**Palavras-Chave:** Mulheres Rurais, Política Pública, Organismo de Política para Mulheres.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma do Ministério do Desenvolvimento Agrário.....	26
Quadro 01 – Número de execução do Programa de 2004 – 2013.....	31
Imagens 03 – Logo e imagem comemorativas ao alcance de 1 milhão de mulheres documentadas pelo PNDTR .....	32

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AECI:** Assessoria Especial de Controle Interno

**AEGM:** Assessoria Especial

**AIPC:** Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial

**ASCOM:** Assessoria de Comunicação Social

**ASPAR:** Assessoria Parlamentar

**ASSGAB:** Assessoria do Gabinete do Ministro

**ASTEC:** Assessoria Técnica

**CONDEF:** Coordenação-Geral Nacional das Delegacias Federais do MDA

**CONJUR:** Consultoria Jurídica

**DATER:** Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

**DCF:** Departamento de Crédito Fundiário

**DEGRAV:** Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor

**SRA:** Secretaria de Reordenamento Agrário

**DFDAS:** Delegacias Federais do MDA

**DFPP:** Departamento de Financiamento e Proteção da Produção

**DGT:** Gestão de Desenvolvimento Territorial

**DPMARFAL:** Departamento de Planejamento Monitoramento, Avaliação Regularização Fundiária da Amazônia Legal

**DPMRQ:** Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas

**GSECEX:** Gabinete da Secretária Executiva

**MDA:** Ministério do Desenvolvimento Agrário

**NEAD:** Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

**OAN:** Ouvidoria Agrária

**PPA:** Plano Pluri Anual

**POPMR:** Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais

**PNDTR:** Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

**PRONAF:** Programa Nacional da Agricultura Familiar

**PRONATER:** Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

**PNDTR:** Programa Nacional da Trabalhadora Rural



**PNPM:** Plano Nacional de Políticas para Mulheres

**PPIGRE:** Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

**SAF:** Secretaria da Agricultura Familiar

**SDT:** Secretaria de Desenvolvimento Territorial

**SE ADJUNTO:** Secretaria Executiva Adjunto

**SE:** Secretária Executiva

**SERFAL:** Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

**SIES:** Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária

**SPM:** Secretaria de Política para Mulheres

**SPOA:** Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
2.1 DESIGUALDADE DE GENERO COMO ESTRUTURANTE NA VIDA DAS MULHERES.....	15
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL .....	18
2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A IMPLATAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES.....	19
2.4 UMA NOVA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MULHERES.....	22
2.5 ORGANISMO DE POLITICAS PÚBLICAS PARA MULHERES RURAIS .....	24
2.5.1 Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário .....	26
2.5.2 Principais Políticas Implantadas pela DPMRQ/MDA.....	29
2.5.3 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.....	30
2.5.4 Programa Organização Produtiva das Mulheres Rurais .....	33
<b>3 MEDOTOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>36</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>38</b>
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>40</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A criação dos primeiros organismos de políticas para mulheres integralmente governamentais ocorreram nos anos 80, com o objetivo de formular e executar política para mulheres no âmbito do poder executivo. Segundo Papa (2012) foram criados organismos com essa estrutura na cidade de São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e, em seguida, Porto Alegre.

Esse novo formato de organismos específicos de políticas para mulheres tinha como perspectiva ter o *status* de secretaria de Estado, com estrutura semelhante, com garantia de elementos fundamentais para alcance de suas atribuições. Ser exclusivamente governamental, poder articulador, condições estruturais de executar políticas, orçamento e ser parte das tomadas decisões no interior do governo.

Aliado a isso, esse novo modelo estabelecia uma nitidez no papel do Estado diante da implantação de políticas públicas. Contribuiu para autonomia dos movimentos atuarem de forma autônoma exercendo seu poder de pressão e fiscalização das políticas de estado.

Esse modelo negava a gestão de políticas criada logo após a reabertura política no Brasil, que baseava-se nos conselhos da condição feminina, que congregava governo e sociedade civil em um mesmo espaço. Essa estrutura confundia e não estabelecia até onde começa o dever do Estado e iniciava o papel do movimento.

Ao longo dos anos 2000, mais precisamente a partir de 2003, uma nova institucionalidade de política para mulheres foi implantada no Brasil. Além da criação da Secretaria de Política para Mulheres outros ministérios passaram a implantar no seu interior organismos de gênero. As representações femininas na política, mesmo no congresso e no senado, tornaram-se mais visíveis e com mais destaque nas questões a elas relacionadas.

Essa pesquisa analisou o processo de criação da Diretoria de Política para Mulheres Rurais no Ministério do Desenvolvimento Agrário apontando os elementos considerados centrais para êxito neste organismo. Para isso, buscou uma revisão teórica da participação políticas das mulheres no período de

construção da democracia; dos aspectos que apontaram a construção dos organismos de política para mulheres; das divergências sobre o papel do Estado na implantação das políticas para mulheres em nosso País.

Os conceitos de gênero e divisão sexual do trabalho foram desenvolvidos na perspectiva de explicitar como as desigualdades de gênero são estruturantes na vida das mulheres, a partir de uma construção social da relação entre mulheres e homens. Essas desigualdades são ancoradas em bases materiais que produz e reproduz no cotidiano das mulheres tais desigualdades. O conceito da divisão sexual do trabalho demonstra como se hierarquiza e se invisibiliza o trabalho das mulheres para atribuir valores inferiores ao mesmo.

Esses conceitos estão presentes no processo de concepção da criação da Diretoria de Política para Mulheres do MDA, que deve a sua trajetória construída sobre elementos, que a partir das autoras consultadas, apontam para contribuição da redução das desigualdades entre mulheres e homens e, conseqüentemente, para a promoção da autonomia das mulheres.

Por último, ganhou destaque duas principais políticas implantadas pelo MDA, dirigidas exclusivamente às trabalhadoras rurais. Essas políticas garantem o acesso à documentação civil básica para mulheres rurais e apoio à produção, como parte da construção da cidadania e estruturante para um desenvolvimento rural com igualdade.

#### Objetivo Geral:

Analisar o processo de construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apontando os elementos capazes de afirmar o êxito de um organismo de políticas para mulheres.

#### Objetivos específicos:

1. Conhecer como se construiu os organismos de políticas para mulheres no Brasil;
2. Identificar os elementos capazes de afirmar o êxito na implantação do organismo de políticas para mulheres rurais;
3. Descrever as principais políticas exclusivas para mulheres rurais implantadas pelo MDA.

### Justificativa

A partir de 2003, segundo Butto e Dantas (2011), uma nova institucionalidade foi criada no governo federal, com a inovação de um constante diálogo com os movimentos de mulheres. Esse novo modelo de gestão criou um organismo de política para mulheres, centralizado com a tarefa de coordenar as demais políticas no conjunto dos ministérios.

Já para Heilborn (2011), a Secretaria de Política para Mulheres instituída em 2003, (Lei 10.683 de 23 de maio de 2003, cria a Secretaria Especial de Política para Mulheres e suas atribuições) com *status* de ministério, vinculado a Presidência da República, atua sobre a missão de articular as diversas ações no interior do governo para o desenvolvimento de políticas públicas integradas, dirigidas às mulheres brasileiras.

Atualmente um conjunto de políticas que está sendo implementado possibilita a redução das desigualdades de gênero no Brasil. Podemos aqui afirmar que a construção de três planos nacionais de políticas para mulheres foi capaz de orientar o governo na construção de políticas de valorização das mulheres no mercado de trabalho, como produtoras rurais, ampliação de direitos das empregadas domésticas e o combate à violência contra a mulher com a aprovação e implementação da Lei Maria da Penha.

Além da criação da Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República, outros organismos de políticas para mulheres foram constituídos no interior dos ministérios.

Ganha destaque aqui o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que ao longo dessa década garantiu o reconhecimento dos direitos das mulheres no meio rural, como parte das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, buscando reparar a profunda desigualdade de gênero. São políticas públicas de apoio às mulheres rurais integradas no fortalecimento do campo brasileiro e promoção de um projeto de desenvolvimento rural sustentável com igualdade.

A transversalidade das políticas para as mulheres rurais nos programas governamentais se deu por meio da integração com secretarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário e criação no interior do Ministério de uma Assessoria Especial em Gênero, Raça e Etnia, atualmente Diretoria de Política para Mulheres

Rurais. As mulheres foram incluídas nas políticas públicas como beneficiárias diretas, afirmando protagonismo e autonomia econômica, com acesso à documentação, apoio à produção e comercialização e direitos igualitários a terra.

Assim, essa pesquisa buscou analisar o processo de construção desse organismo de políticas para mulheres, a Diretoria de Política para Mulheres Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apontando os elementos necessários para o êxito de um organismo de políticas para mulheres.

Por meio de aspectos descritivos desse processo, tivemos como resultado conhecer como se construiu o organismo de políticas para mulheres do MDA, além de identificar os elementos necessários para a implantação de políticas para mulheres rurais e a descrição das políticas exclusivas para mulheres rurais implantadas pelo MDA que busca contribuir com a promoção da autonomia das mulheres rurais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 DESIGUALDADE DE GÊNERO COMO ESTRUTURANTE NA VIDA DAS MULHERES

As desigualdades de gênero são estruturantes na sociedade, essas estão relacionadas e são coextensivas com as desigualdades de classe e de raça. Contudo, na análise das relações de gênero se faz necessária uma visão integral das condições sociais vivenciadas por mulheres e homens. Assim, classe, idade, raça, urbano ou rural e contexto histórico são elementos determinantes para análise das desigualdades gênero na sociedade.

Para Faria & Nobre (1997), a construção do conceito de gênero busca explicitar como se constrói socialmente as relações entre mulheres e homens. O mesmo foi fruto da luta feminista que ao longo dos anos objetivava conceituações e explicações teóricas para a opressão das mulheres.

Esse conceito afirma que essa relação trata-se de uma construção social, com atribuições definidas para papéis femininos e masculinos.

Sobre o assunto, Faria e Nobre descrevem:

Esse conceito coloca claramente o ser mulher e o ser homem como uma construção social, a partir do que é estabelecido como feminino e masculino destinados a cada um. Gênero é um conceito relacional, ou seja, que vê uma em relação ao outro e considera que estas relações são de poder e de hierarquia dos homens sobre as mulheres. (FARIA e NOBRE, 1997, p30).

A partir desse conceito conseguimos compreender que as relações de gênero são hierarquizadas e atribuem poder aos homens sobre as mulheres, estruturam as demais relações sociais e a maneira de apreender o mundo e as dimensões de agir dos sujeitos segundo o sexo.

Ainda como afirma Faria e Nobre (1997) é importante compreender que esse conceito está relacionado com a afirmação de construção social dos gêneros, demonstrando que as identidades e papéis de homens e de mulheres não são

definidos a partir de fatores biológicos. São papéis construídos historicamente, portanto, podem sofrer transformações no decorrer da história.

Essa desigualdade de gênero, compreendida como uma construção social, apresenta uma base material, que se produz e reproduz por meio da divisão sexual do trabalho, conceito desenvolvido por Daniele Kergoat. A autora argumenta que existe uma base material que separa e atribui valores diferenciados e desiguais nos trabalhos e espaços desenvolvidos e ocupados por mulheres e homens, ficando para as mulheres as atribuições menores, desvalorizadas e invisíveis.

Kergoat define:

Divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é adaptada historicamente em cada sociedade. Ela tem por característica a distinção prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social (KERGOAT, 2007, p.56).

Essas relações desiguais são construídas socialmente, sendo responsáveis pela manutenção e reprodução das desigualdades de gênero. Essas desigualdades de gênero mantêm uma estreita relação com as desigualdades de classe e raça.

Bezerra (2013) afirma que, assim como o conceito de gênero contribui para compreensão das desigualdades nas relações sociais entre mulheres e homens, o conceito de divisão sexual do trabalho contribuiu para entender como o trabalho realizado por homens e por mulheres se transforma em desigualdade.

A divisão sexual do trabalho baseia-se em elementos dicotômicos. O público e o privado, a produção e a reprodução. Essa separação permite criar hierarquias atribuindo maior valor e poder ao mundo dos homens determinado como público e confinamento e invisibilidade ao mundo privado, reservado às mulheres. Seja na esfera produtiva, seja na reprodutiva esses valores e papéis se repetem. Cabe às mulheres o espaço da reprodução, do cuidado e aos homens o domínio da produção, que gera riqueza e poder.

A partir da compreensão do conceito de divisão sexual do trabalho em uma sociedade androcêntrica, que é pensada a partir dos valores masculinos, produziu-



se um debate crítico sobre as teorias econômicas e definição das esferas produtivas e reprodutivas.

Para Bezerra Et al Faria,(2014) o capitalismo redefiniu o conceito de trabalho para as atividades destinadas ao mercado, que anteriormente ao desenvolvimento do capitalismo, considerava-se todas as atividades realizadas para a sobrevivência humana.

Essa redução do conceito de trabalho veio vinculada a uma forte separação que o capitalismo instaurou entre o que é esfera produtiva e uma esfera reprodutiva, correspondente a uma outra visão entre esfera pública e privada. No atual modelo de desenvolvimento capitalista, é considerado produtivo só aquilo que gera troca no mercado, ou seja, aquilo que pode se 'mercantilizar'. E aí o trabalho reprodutivo deixa de ser trabalho porque não se troca no mercado (FARIA, 2010, p.6).

A economia dominante desconheceu a contribuição econômica das mulheres. Reconhece como econômico apenas o que está na esfera mercantil. Toda a produção não mercantil, que inclui o trabalho doméstico e de cuidados, não é considerada como parte do mundo econômico.

A economia feminista questionou o paradigma dominante e sua abordagem androcêntrica. Para isso procurou visibilizar a contribuição econômica das mulheres e enfocou o grande volume de trabalho doméstico e de cuidados realizado pelas mulheres, considerado parte do mundo dos afetos e não reconhecido como trabalho.

Essa nova perspectiva de analisar o valor do trabalho tem insistido que é necessário romper com a visão centrada no mercado e adotar uma proposta que tenha em conta a sustentabilidade da vida humana e seu bem-estar.

Segundo Leon (2003), dessa forma a economia feminista argumenta que a análise econômica tem que incorporar tanto o âmbito produtivo como reprodutivo. O reconhecimento de que esses âmbitos se determinam mutuamente é que fará ver que a reprodução é também parte da economia.

Considerando essa situação desigual que é vivida pelas mulheres, o Estado e as políticas públicas assumem um papel regularizador e interventor para redução das desigualdades. Baseado nisso, o organismo de política para mulheres deve desempenhar a função de promotor de políticas públicas que possibilite condições

de alteração da vida das mulheres, por meio de acesso à cidadania e fortalecimento de sua autonomia.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL

A compreensão da importância do Estado como interventor e responsável por implementar políticas de gênero conduziu a uma participação de forma organizada das mulheres, das organizações da sociedade civil e partidos políticos no processo de redemocratização no Brasil.

Como afirma Alvarez:

Entretanto, se o estado é relativamente autônomo com relação a interesses de classe e de gênero, então as variáveis micro e macro políticas (não apenas as “funcionais” ou econômicas), tais como as bases de apoio social visadas pelo governo, as ideologias concorrentes dentro desse governo, as ligações do mesmo com determinados interesses nacionais e internacionais, e a pressão política organizada e consciente da questão de gênero exercida pelos movimentos sociais terão também um papel importante...(ALVAREZ, 1988, p.330).

A participação e a pressão das mulheres como parte do processo de implantação de políticas tem o significado de garantir que se construa e implemente políticas públicas capazes de promover mudanças positivas na vida das mulheres.

Para Alvarez (1987), a abertura política no Brasil demonstrou indícios de ter aberto um espaço de maior participação política das mulheres e para suas articulações e conquistas de políticas públicas específicas de gênero. A autora denominou esse processo de politização de gênero.

Ao mesmo tempo em que se questionava como se daria a incorporação das reivindicações políticas das mulheres nesse novo cenário político e institucional, se questionava que o poder da organização das mulheres poderia perder força ao longo do tempo no regime ora em implantação.

Em grande parte na América Latina, as políticas para mulheres reforçaram padrões existentes de desigualdade de gênero, pois foram colocadas em condições secundárias no interior das instituições e nas retóricas políticas.

Uma afirmação importante é feita por Alvarez:

[...] as mulheres, como um grupo, nunca participaram do pacto de dominação articulada dentro do Estado. Eu diria que a política do regime com relação a gênero não é acidental; em vez disso, faz parte de uma grade estrutural e ideológica, sobre a qual se baseia o poder do Estado. Essa grade tem um conteúdo de classe, de raça/etnia, e de caráter genérico, e não é fixa, mas constantemente em movimento, refletindo as lutas de classe, raciais e de gênero que ocorrem dentro e fora do Estado (ALVAREZ, 1988, p318).

Uma questão central para compreensão dessas dificuldades de incorporação de políticas para mulheres é que as desigualdades de gênero são parte da estrutura de poder do Estado. Assim reconhecê-las de forma organizadas e incorporar suas demandas para sua superação é um dos maiores desafios e também determinantes para garantir políticas de rompimento com as desigualdades de gêneros e suas coextensividades.

Isso significa que as decisões tomadas pelo Estado e as políticas implementadas são também reprodutoras das desigualdades de gênero, raça e classe, considerando-as como coextensivas. Para romper com essa estrutura desigual é necessário reconhecer que as mesmas estão assim constituídas e em seguida criar mecanismos de mudança no interior da estrutura do Estado capaz de produzir alterações das desigualdades vivenciadas pelas mulheres.

Diante dessas questões é importante afirmar que as mulheres brasileiras desempenharam um importante papel, como sujeitas políticas na luta em defesa das liberdades democráticas. O processo de implementação de políticas para as mulheres que buscou contribuir com a redução das desigualdades de gênero foi marcado por uma disputa ideológica e de estratégias dentro e fora do Estado.

### 2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES

No Brasil, mesmo com divergências do movimento de mulheres, organizações da sociedade civil e partidos políticos, sobre qual deveria ser o papel do Estado na implantação de políticas públicas de gênero, a redemocratização do País marca o início da construção das políticas públicas para mulheres. Como

afirma Papa (2012), as políticas públicas para as mulheres são criadas – com o processo de redemocratização do Brasil – com o intuito de contribuir para a superação das desigualdades e o reconhecimento das mulheres como sujeitas de direito.

Esse início de implantação das políticas públicas ocorreu com a criação dos Conselhos da Mulher. Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado ao Ministério da Justiça. Tinha como proposta a promoção de políticas de eliminação da discriminação contra a mulher e garantir a participação das mulheres nas ações políticas, econômicas e culturais. A função do Conselho Nacional foi alterando-se em muitos períodos.

De acordo com Delgado (2007), reside aí uma divergência entre as feministas que passaram a integrar os partidos de esquerda, do qual faziam forte oposição ao governo neste período e as feministas que apostaram na participação no interior do Estado, liderado por partidos de direita. O formato híbrido de composição desses espaços era o alvo de muitas das divergências. Existia uma concepção defendida pelas feministas integradas aos partidos de esquerda de que a responsabilidade de executar política pública era papel do Estado e cabia à sociedade civil a tarefa de pressionar e fiscalizar tais ações.

Os organismos de políticas para mulheres, na sua maioria, enfrentaram um conjunto de desafios que impossibilitaram de executar políticas capazes de eliminar as desigualdades vivenciadas pelas mulheres. Desses, os limites impostos pelo patriarcado no interior das instituições do Estado e a perspectiva da conjuntura de lidar com as políticas focais, incapazes de alterar e promover mudanças estruturais na sociedade.

De acordo com Delgado (2007), várias autoras destacam forte influência das feministas na elaboração dos partidos de esquerda. Esses partidos tinham em seus programas a defesa de participação social e o Estado como responsável pela promoção da cidadania.

Já Nobre, Faria & Silveira (2005), destacam que nos anos 90, com o avanço das políticas neoliberais, tornou-se hegemônica uma visão de analisar os efeitos da globalização na vida das mulheres sem vislumbrar alterações profundas. Era exigida uma ação propositiva e trabalho em parceria com o Estado, buscando

implantar políticas públicas sem questionar o modelo vigente, como descreve também Papa *apud* Alvarez:

[...] Presenciamos, nos anos 90, uma verdadeira avalanche de políticas aparentemente bonitinhas, pró-gênero, com a criação de instituições específicas para as mulheres, leis de quotas, leis antiviolaência. Mas o Estado muito fala de gênero e pouco faz para empoderar as mulheres (PAPA *apud* ALVAREZ, 2000, p. 14).

No período neoliberal instalou-se uma polarização por parte do movimento de mulheres na análise das consequências dessa política na vida para as mulheres.

Assim, de um lado havia uma visão de que as mulheres durante o neoliberalismo avançaram nas conquistas dos seus direitos, ascenderam socialmente e alcançaram lugares de destaque na sociedade.

Por outro lado, existia uma concepção sobre o impacto das políticas neoliberais na vida das mulheres, de que esse modelo incorporou algumas questões individuais da vida das mulheres, apenas no aspecto cultural e de identidade, porém sem reconhecer o aspecto econômico de opressão e de desigualdade de gênero.

Fato é que poucas mulheres obtiveram ganhos reais no acesso ao mercado de trabalho, na vida pública. A grande maioria das mulheres sofreu as reais consequências dessa política, com uma forte precarização do trabalho, ausência dos serviços sociais, com a implantação do Estado mínimo, aumento do trabalho informal para garantir a sustentação dos filhos e filhas.

Além disso, outra consequência negativa para a vidas das mulheres se deu com a ausência de políticas públicas que pudesse garantir o acesso aos serviços de saúde, educação e demais equipamentos sociais, que se traduziu no aumento da responsabilidade e do trabalho das mulheres na falta do Estado, na oferta de políticas sociais. Isso se expressou no aumento a jornada de trabalho, não dispondo de lugar seguro para deixar filhos e idosos para trabalhar, além de submetê-las a trabalhos precarizados. Em momentos de crises e de ausência do poder público recai sobre as mulheres a responsabilidade por administrar a precariedade de suas casas.

Nesses termos, a ação do Estado como promotor de políticas públicas torna-se determinante para garantir o acesso à cidadania e autonomia das mulheres. Para isso, o Estado tem como instrumento os organismos de políticas para mulheres. Porém, como abordados anteriormente, para alcançar êxito é preciso alguns elementos fundamentais na sua constituição.

Quatro elementos pressupostos para um organismo de política para mulheres corresponder as necessidade de construir políticas que contribua para a superação das desigualdades são descritos por Delgado:

[...] Primeiro, que a existência de um organismo ordenador, articulador e centralizador de tais políticas é elemento essencial para a construção de uma coerência do programa e da ação governamental, orientando-se às mulheres como cidadãs e à alteração no padrão de desigualdade das relações sociais de sexo; Em segundo lugar, de que sua locação necessita ser um lugar estratégico para a articulação e definição das políticas dentro da estrutura do governo; Em terceiro lugar, que sua eficácia dependeria, também, dos instrumentos para atuação a seu alcance; Finalmente, as possibilidades de sucesso vinculam-se à vontade política expressa pelo núcleo dirigente do governo (DELGADO, 2007, p.05).

Ainda sobre os elementos de um organismo, segundo Alvarez (2004) as novas institucionalidades deveriam estar em lugar estratégico no poder executivo e estabelecer um forte diálogo como os movimentos sociais. Afirma também que ter orçamento estatal estabelecido é determinante para garantir o caráter de executor de políticas.

Neste sentido, aqui no Brasil instaurou-se essa visão de concepção de construção desse modelo de organismo de política para mulheres, a partir da implantação de uma nova agenda para essa temática.

## 2.4 UMA NOVA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MULHERES

A nova institucionalidade de política para mulheres constituída no Brasil, a partir de 2003, rompe com a ambiguidade anteriormente implantada pelo modelo de conselhos da condição feminina e do conselho nacional que dificultava a definição de papéis da sociedade civil e do estado na implantação de política para

mulheres. Estabelece uma nova forma de elaboração e perspectiva de política para as mulheres, inspirada em gestões municipais da década de 80 em alguns organismos de mulheres, protagonizados por feministas de partidos de esquerda que defendiam organismos exclusivamente estatais, com poder deliberativo e executivo, e total autonomia do movimento feminista para efetivar seu poder de pressão e fiscalização.

Como a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), o Brasil inaugura em 2003, em nível federal, uma nova agenda institucional incorporando demandas e ao mesmo tempo estabelecendo um forte diálogo com o movimento feminista por meio de espaços de participação social para sugestão, monitoramento e avaliação das políticas.

A SPM tem como atribuição coordenar as políticas para mulheres dos diferentes ministérios e demais órgãos federais, garantir a transversalidade de gênero, a participação e controle social e construir pactuação com os demais entes federados.

É importante destacar que a SPM até o segundo semestre de 2002 pertencia ao Ministério da Justiça. Em 2003, passa a ter *status* de ministério, vinculado à Presidência da República.

Essa mudança tem um enorme significado no sentido de garantir condições políticas de ampliar as ações da Secretaria para toda a Esplanada dos Ministérios, como também, ter poder de articulação e implantação das atribuições estabelecidas.

Para construção de suas ações a SPM, em 2004, realizou a I Conferência de Política para Mulheres com o objetivo de elaborar e por em prática o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (I PNPM). Para execução do I PNPM se estabeleceu parceria e metas com demais ministérios e secretarias. Até 2014, foram realizadas outras duas conferências nacionais, com o intuito de avaliar e atualizar os planos nacionais de políticas para mulheres.

Ao completar dez anos em 2013, a SPM se consolidou com efetivas contribuições na construção de políticas para mulheres. Implantou a transversalidade de gênero nas políticas interministeriais e na última conferência Nacional realizada no final de 2011, extraiu como resultado o PNPM 2013 – 2015.

Esse Plano (Brasil, 2013) definiu para implantação das políticas os princípios de autonomia das mulheres em todas as dimensões; busca de igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; caráter laico do Estado; universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas e transversalidade como princípio orientador de todas as políticas.

Por meio desse terceiro Plano Nacional (Brasil, 2013) ao longo de 10 anos, a SPM afirma suas contribuições para consolidação de políticas para mulheres e coloca em destaque a efetiva transversalidade de gênero nas políticas interministeriais.

Como descreve Butto (2011), essa consolidação é fruto dessa nova estrutura nacional centralizada. A orientação para o interior dos ministérios era de ampliar a capacidade de articulações e implementação de políticas de cada Ministério, dando condições necessárias para fortalecer e ampliar o escopo das políticas com perspectiva de gênero. Diversos órgãos públicos constituíram “comitês de gênero” como instrumentos de discutir internamente e contribuir com a elaboração de políticas para mulheres. Assim, se deu nos ministérios do desenvolvimento social e combate à fome, do meio ambiente, minas e energia, e no trabalho e emprego.

Ao analisar os organismos de políticas para mulheres no interior dos ministérios, o MDA se diferencia no seu arranjo institucional no que se refere à estrutura governamental, a efetivação das políticas e na relação com a sociedade civil por meio da Diretoria de Política para Mulheres Rurais.

## 2.5 ORGANISMO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MULHERES RURAIS

As mulheres trabalhadoras rurais aportam seus saberes e trabalho para a geração de conhecimento e riquezas do nosso país. Garantem a sustentabilidade da vida humana, sendo as principais responsáveis pelo trabalho doméstico e cuidados, dividindo seu trabalho e tempo entre a casa, o quintal e o roçado. Elas desempenham um papel decisivo para a garantia da segurança e soberania



alimentar, manutenção da biodiversidade e o bem-estar de homens e mulheres brasileiras no campo e na cidade.

Apesar disso, o restrito conhecimento da sociedade desta contribuição, fez com que fossem reconhecidas a partir da sua condição de mãe, filha e esposa e não como sujeitas de direito e ativas na economia rural, independente da sua condição familiar, não consideradas parte da economia e apenas integrantes de grupos familiares sob a liderança masculina.

Elas lutaram e lutam para transformar essas desigualdades e saíram em defesa dos seus direitos, das ligas camponesas, passando pela democratização do nosso país nos anos 80 e chegando aos tempos atuais de consolidação do Estado democrático. Marcaram sua participação na defesa de um País mais justo e de uma nação soberana, capaz de garantir seus direitos e conquistar sua autonomia.

Apesar das trabalhadoras rurais estarem presentes em todos os momentos de lutas e resistências pela democracia brasileira, foi somente a partir de 2003 que o Estado inicia um diálogo que buscou traduzir suas demandas em políticas públicas, como documentação civil, título da terra em nome do casal, crédito e fortalecimento da produção.

Em 2003, com o governo Lula começa a construção de um instrumento de cunho feminista do desenvolvimento rural em nosso país. O Ministério do Desenvolvimento Agrário institui uma assessoria especial para tratar exclusivamente de políticas públicas para mulheres rurais, hoje constituída no seu organograma como Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas.

O reconhecimento dos direitos das mulheres no meio rural pelo Governo Federal, como parte das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres buscou reparar a profunda desigualdade de gênero. São políticas públicas de apoio às mulheres rurais integradas no fortalecimento do campo brasileiro e promoção de um projeto de desenvolvimento rural sustentável com igualdade.

Entre 2003 e 2013 as políticas para mulheres rurais se efetivaram com base num diálogo permanente com os movimentos de mulheres do campo, da floresta e das águas, a partir de uma agenda que articulou programas voltados à efetivação da cidadania, participação social, inclusão produtiva e promoção da autonomia.

A transversalidade das políticas para as mulheres nos programas governamentais se deu através da integração com secretarias do Ministério,

diretorias nacionais e superintendências regionais do INCRA, no II PNRA; no PRONAF e Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o PRONATER. As mulheres foram incluídas nas políticas públicas como beneficiárias diretas, afirmando protagonismo e autonomia econômica, com acesso à documentação, apoio à produção e comercialização, e direitos igualitários a terra.

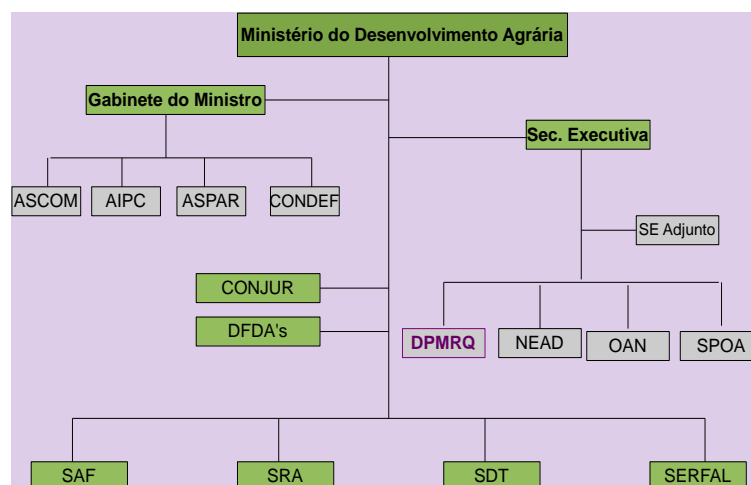
### 2.5.1 Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário

O MDA estabeleceu como desenho institucional para política de gênero a criação da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ). A mesma foi criada pelo Presidente Lula com o Decreto Nº. 7.255 de 04/08/2010 – que Aprova a Estrutura e o Quadro de Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MDA (DOU, 2010).

Na estrutura organizacional a DPMRQ diretamente como um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, ficando lotado na Secretaria Executiva do Ministério.

De acordo com o regramento o organograma assim se desenha:

Figura 1 – Organograma do MDA



Fonte: DPMRQ/MDA/2010

No artigo quinto do referido Decreto, descreve que compete à DPMR:

- I – articular e elaborar ações transversais que levem em conta as necessidades de inclusão social, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos econômicos das mulheres trabalhadoras rurais.
- II – implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de promoção à igualdade, gênero, raça e etnia no âmbito do Ministério.
- III – contribuir com a formulação de políticas de promoção de igualdade de gênero e raça/etnia e,
- IV – articular ações interinstitucionais necessárias para a implementação de políticas para mulheres trabalhadoras rurais e das comunidades quilombolas. (DOU, 2010).

Anteriormente a esse ato normativo, ainda em 2003, o MDA constituiu uma assessoria especial de gênero, raça e etnia. Entre 2004 e 2005 transformou-a em Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE).

A Assessoria Especial e o PPIGRE também tinham como função semelhante às descritas no instrumento normativo citado acima. Para esse modelo ser capaz de promover a transversalidade, a DPMRQ construiu uma forte integração com as demais secretarias do MDA na busca de ampliar e fortalecer o acesso das mulheres a recursos para produção, ampliar a participação social e promover a cidadania das trabalhadoras rurais.

Também, de acordo com Butto (2011), houve mudanças no que se refere a financiamento. No Plano Plurianual (PPA 2004-2007) foi ampliado o recurso destinado às políticas para mulheres. No PPA 2009-2011 uma importante conquista foi alcançada com um amplo crescimento no aporte de recursos distribuídos no Programa de Assistência Técnica Especializada para Mulheres e no Programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, por meio da Ação Orçamentária do Programa de Organização Produtiva e da Ação do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.

Um fator diferencial nesse processo de constituição e consolidação desse organismo é a participação social. Um presente diálogo com o movimento de mulheres rurais foi estabelecido por meio da criação de Comitê Permanente de Promoção da Igualdade no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, como também a constituição de comitês dos Programas de Organização Produtiva e Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora

Rural. Outros espaços foram criados, como comitês de gênero e crédito em âmbito estadual e municipal.

No decorrer desse processo, um conjunto de políticas foi formulado e implementado, além de criações e alterações normativas que contribuiu para garantir e ampliar o acesso das mulheres às políticas existentes e recentemente criadas.

Merece serem elencadas algumas ações e políticas estruturantes para o acesso à cidadania e para autonomia econômica das mulheres rurais.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural passou a atender de forma gratuita mulheres rurais com a emissão documentos civis e trabalhistas, orientando sobre o uso e conservação dos documentos e as políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária.

Como política de inclusão produtiva e para contribuir com a autonomia econômica das mulheres foi criado pela Portaria Interministerial N. 02 de 24 de setembro de 2008 o Programa de Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais para fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais com apoio à gestão, produção e comercialização (DOU, 2008). Com ações de identificação de grupos produtivos das mulheres, fortalecimento econômico, ações para ampliar o acesso dos grupos produtivos de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos, realização e apoio de feiras de economia feminista e solidária e apoio para participação em feiras nacionais e ainda a realização da chamada de projetos na área. O programa integra-se com políticas de direito a cidadania, a terra, a assistência técnica.

O PRONATER incorporou a dimensão de gênero nos conteúdos, critérios de seleção de projetos, metodologia para atender as demandas das mulheres e promover a igualdade de gênero. Além disso, tem metas obrigatórias de apoio à organização produtiva de mulheres nos convênios e contratos de assistência técnica; criação da rede temática de ATER para mulheres; apoio financeiro a projetos protagonizados por mulheres rurais.

As mulheres participam do desenvolvimento territorial através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais,

fortalecendo os atores e atrizes sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. O MDA em parceria com entidades feministas desenvolveu formação e capacitação das mulheres rurais, estimulando e ampliando sua participação, contribuindo para o acesso às políticas públicas de apoio à produção, comercialização e aqueles de direitos a cidadania e a terra.

Com essa estratégia de fortalecimento da autonomia das mulheres, foram capacitadas 8.705 trabalhadoras rurais, técnicas(os), gestoras(es), conselheiras(os) dos colegiados estaduais em 86 territórios da cidadania. Essa capacitação orientava para a composição paritária entre homens e mulheres nos órgãos colegiados, realização de diagnóstico sobre a implementação das políticas de gênero do MDA, mapeamento de grupos produtivos de mulheres e a criação comitês de mulheres em 77 Territórios da Cidadania.

No crédito para mulheres, a criação do PRONAF Mulher para as trabalhadoras rurais, em forma individual ou coletiva e a Declaração de Aptidão ao PRONAF incluiu em caráter obrigatório o casal como titular. Complementarmente foram realizadas capacitações de crédito com as organizações sociais para difundir as políticas e ampliar o acesso.

Para o direito a terra, alterações nos procedimentos para garantir: acesso igualitário das mulheres à reforma agrária, por meio da obrigatoriedade da titulação conjunta da terra, quando se tratar de casal; prioridade às famílias chefiadas por mulheres no acesso aos lotes; apoio a inclusão produtiva com a integração das mulheres nas políticas da reforma agrária com o crédito Apoio Mulher e da ATES; capacitação de servidoras(es) em gênero e políticas para mulheres.

#### 4.5.2 Principais Políticas Implantadas pela DPMRQ/MDA

Durante a pesquisa sobre a DPMRQ fomos identificando duas grandes ações por ela desenvolvidas. Os programas que detalharemos a seguir dispõem de natureza estratégica para garantir a promoção da cidadania e da autonomia das mulheres.

Escolhemos essas duas políticas para ganhar destaque por estabelecer uma estreita relação com a superação das desigualdades de gênero e da promoção da autonomia das mulheres rurais.

#### 4.5.3 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

Não há dados oficiais sobre a ausência de documentação civil básica. Os órgãos oficiais registram apenas a falta de registro de nascimento dos nascidos vivos.

No meio rural identifica-se que as mulheres sofrem das consequências da divisão sexual do trabalho, conceito discutido anteriormente, onde a elas são remetidas o lugar do privado e do reprodutivo. Com isso, a ausência de documentação civil básica representa para elas sua total inexistência perante o Estado. Isso faz com que não consigam ter acesso às políticas públicas. Assim, permanece inalterada a desigualdade de gênero.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), criado em 2004 e desenvolvido em parceria com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), assegura o acesso gratuito à documentação civil e trabalhista para as mulheres rurais, acampadas e assentadas da reforma agrária, ribeirinhas, extrativistas, indígenas, quilombolas, dentre outras. As ações são desenvolvidas através de mutirões itinerantes, nos quais são emitidos registro e certidão de nascimento, cadastro de pessoa física, carteira de identidade, carteira de trabalho e previdência social, registro junto ao Instituto Nacional do Seguro Social e o Registro Geral da Pesca.

A documentação civil básica é condição para o acesso a programas como o de Reforma Agrária e o de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), além de políticas públicas, como o programa Bolsa-Família e benefícios previdenciários (aposentadoria rural e auxílio maternidade). Nos mutirões itinerantes, além da emissão de documentos civis e trabalhistas também são realizadas ações educativas, nas quais há o repasse de informações sobre a importância, uso e conservação dos documentos e sobre as principais políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária que podem ser acessadas pelas mulheres.

O programa é coordenado pelo MDA, através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas, em parceria com outros órgãos federais, estaduais e das Secretarias de Segurança Pública.

Desde sua implementação o PNDTR é parte do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e integra as ações do governo brasileiro para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cujo compromisso incluiu a eliminação das disparidades entre os sexos. A partir de 2007, o PNDTR passou a fazer parte das ações de universalização de direitos básicos de documentação na agenda social do governo federal.

Através dos Territórios da Cidadania e do Plano Social Integrado de Registro de Nascimento e Documentação Básica e com a integração das políticas sociais do governo federal, o PNDTR ampliou a oferta de serviços e modernizou o atendimento com a implantação de unidades móveis adaptadas, denominadas Expresso Cidadã, o que possibilita a emissão *on-line* de documentos, o que amplia o cumprimento da demanda e garante a agilidade no atendimento.

A aquisição das unidades móveis permitiu a ampliação do atendimento ao público do programa, com a oferta dos serviços previdenciários, que inicialmente estava focado na inscrição das trabalhadoras rurais na previdência social e em palestras. Com a ampliação, passou a garantir atendimento previdenciário, colocou-se à disposição serviços de concessão de aposentadorias, agendamento de perícias, auxílio-doença, auxílio acidente, licença maternidade, etc.

O PNDTR tem como objetivo possibilitar às mulheres o acesso à documentação gratuita nas proximidades de suas moradias, com informações sobre as políticas públicas para a agricultura familiar e a reforma agrária.

Seu instrumento legal refere-se à Norma Conjunta de Execução nº 01, publicada no DOU de 27/02/2007, seção 1, páginas 211 a 213 que “Estabelece procedimentos referentes ao Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural”.

Desde sua criação tem desenvolvido ações em mais de quatro mil e quinhentos municípios e já emitiu mais de 2.244.812 documentos.

Quadro 02 – Número de execução do Programa de 2004 – 2013.

### PNDTR Execução Brasil 2004-2013

- ✓ 1.054.740 mulheres atendidas
- ✓ 2.244.812 documentos emitidos
- ✓ 4.754 mutirões realizados
- ✓ 4.576 municípios atendidos

Fonte: DPMRQ/MDA/2013

Em 2013, o Programa alcançou uma marca histórica. Atingiu um milhão de mulheres documentadas por essa política.

Imagem 03 – Logo e imagem comemorativas ao alcance de 1 milhão de mulheres documentadas pelo PNDTR.



Fonte: DPMRQ/MDA/2013



Fonte: PMRQ/MDA/2013

O PNDTR tem como modelo de gestão constituído por um comitê gestor nacional e comitês gestores estaduais. O comitê gestor nacional é composto pelos parceiros dessa esfera, com o objetivo de acompanhar e propor rumos conforme as



sugestões dos parceiros envolvidos no processo. A coordenação é do MDA através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas e do INCRA por meio da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

Os comitês estaduais são coordenados pelas Delegacias Federais do MDA e Superintendências Regionais do INCRA e os parceiros governamentais e da sociedade civil nos estados que analisam as demandas, definem os municípios beneficiados e discutem as ações de mobilização e execução dos mutirões itinerantes.

Com os governos estaduais o programa mantém interlocução através das secretarias, coordenadorias ou conselhos das mulheres com informações às trabalhadoras rurais sobre combate a violência e demais políticas. Os serviços prestados nas unidades móveis mantêm interface com as secretarias estaduais da fazenda para viabilizar a emissão do bloco/talão de notas da produtora rural. Também é realizada gestão com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) para a emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF nas unidades móveis Expresso Cidadã.

O programa dispõe de 24 unidades móveis que estão atuando em todas as regiões do país, que além de realizar emissão de documentos, desenvolve ações educativas orientando as mulheres sobre a importância da documentação, além de orientar, difundir e capacitar sobre políticas públicas com enfoque especial a aquelas destinadas às trabalhadoras rurais (crédito, acesso a terra no PNRA, apoio à organização produtiva, desenvolvimento territorial etc.).

A intersetorialidade se dá com os programas de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, Terra Legal, Plano Sóciobiodiversidade, Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos.

#### 2.5.4 Programa Organização Produtiva das Mulheres Rurais

A DPMRQ do MDA em parceria com outros ministérios instituiu o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais em 2008, que apoia as organizações produtivas das mulheres, fortalecimento de redes, através de ações voltadas para a

gestão, produção e comercialização, acesso às políticas públicas a fim de promover a autonomia econômica das trabalhadoras rurais e garantir o seu protagonismo na economia rural.

As ações do programa visam identificar organizações produtivas de mulheres rurais e promover o mapeamento de grupos produtivos de mulheres rurais a fim de facilitar a articulação institucional, conhecimento das demandas de projetos, em parceria com o Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária – SIES.

Com isso, realiza formação e capacitação em políticas públicas para fortalecimento das organizações de mulheres, incluindo a elaboração de projetos e planos de trabalho para a celebração de convênios a fim de qualificar a demanda e ampliar o acesso às políticas públicas. Esta ação ainda tem o intuito de orientar e acompanhar as mulheres trabalhadoras rurais interessadas em políticas voltadas para a organização produtiva e fortalecimento econômico.

Com relação à comercialização, programa realiza feiras estaduais de economia feminista e solidária e apoia a participação em feiras promovidas pelo governo federal. Promove a articulação institucional para ampliar o acesso dos grupos produtivos de mulheres rurais ao Programa de Aquisição de Alimentos.

O Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais é implementado prioritariamente nos Territórios da Cidadania<sup>1</sup>. Partindo do planejamento territorial e da participação social na gestão das políticas públicas, universaliza o acesso a programas básicos de cidadania; e amplia a inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais: trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas. Objetiva implementar políticas públicas que fortaleçam as organizações produtivas de trabalhadoras rurais de forma integrada, no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Essas políticas garantem o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização. Esse apoio tem como fim promover a autonomia econômica e incentivar a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da economia solidária e feminista. Busca ainda articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes

---

<sup>1</sup> Programa que tem por objetivo superar a pobreza e as desigualdades sociais, no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com integração de políticas públicas.

públicos locais, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais com igualdade entre homens e mulheres.

Com esse conjunto de ações identificamos conceitos estruturantes como economia feminista, rompimento com a divisão sexual do trabalho, que busca atribuir o lugar de produção também para as trabalhadoras rurais. O apoio e a qualificação da produção, assistência técnica e capacitação são ações que asseguram a identidade das mulheres como produtoras rurais, como sujeitas ativas da economia rural.

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa teve como objetivo analisar o processo de construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apontando os elementos capazes de afirmar o êxito de um organismo de políticas para mulheres. A mesma se deu por uma abordagem qualitativa. Como afirma Silva (2005), uma pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Por meio dos seus objetivos específicos conheceu como se construiu os organismos de políticas para mulheres no Brasil, identificou os elementos capazes de afirmar o êxito na implantação do organismo de políticas para mulheres rurais e descreveu as principais políticas exclusivas para mulheres rurais implementadas pelo MDA através da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas.

Esse estudo teve como base as desigualdades de gênero estruturantes na sociedade, identificada pelo conceito de gênero e divisão sexual do trabalho.

De acordo com Kergoat (1996) existe uma base material que separa e atribui valores diferenciados e desiguais nos trabalhos e espaços desenvolvidos e ocupados por mulheres e homens, ficando as mulheres com as atribuições menores, desvalorizadas e invisíveis. Essas relações desiguais são construídas socialmente, sendo responsáveis pela manutenção e reprodução das desigualdades de gênero. Essas desigualdades de gênero mantêm uma estreita relação com as desigualdades de classe e raça, portanto coextensivas.

Durante a pesquisa foi realizado levantamento bibliográfico. Além das autoras descritas nas referências, foram visitados os planos nacionais de política para mulheres como mecanismo de consolidação da nova agenda das mulheres a partir de 2003.

Na análise documental da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA para o alcance do objetivo proposto, analisamos os documentos oficiais do governo federal por meio do Diário Oficial referente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que designou a criação da assessoria de gênero, raça e etnia e da Diretoria de Política para Mulheres Rurais. Foi também

analisado o PPA 2012-2015 que destina ações orçamentárias para as políticas desenvolvidas pelo DPMRQ/MDA, permitindo observar, a partir de documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os elementos capazes de afirmar o êxito do organismo ora estudado. As publicações da própria DPMRQ foram fontes que garantiram descrever as políticas desenvolvidas exclusivamente para mulheres rurais.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao longo de toda a pesquisa elegemos os conceitos de desigualdades de gênero e divisão sexual do trabalho como norteadores para análise. Buscamos no decorrer da revisão bibliográfica e análise documental perceber como se deu a criação do organismo de política para mulheres do Ministério do Desenvolvimento Agrário e os elementos que indicassem êxito para alterar positivamente a realidade de desigualdade de gênero.

Assim, apontaremos cinco resultados alcançados estabelecendo diálogo com as questões anteriormente abordadas durante o período de abertura política no Brasil e na implantação das políticas para mulheres.

Primeiro, a observação se faz em relação a nova agenda de política para mulheres a partir de 2003. A criação de um organismo exclusivamente governamental e central como o poder de articulação com demais órgãos e entes federados apontam uma mudança, indicando um nítido papel do estado de planejar, elaborar e executar política para mulheres. Esse aspecto refere-se à Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República, porém se reproduz na estrutura adotada pelo MDA com a criação da DPMRQ.

O segundo, considerando que a DPMRQ tem a função de articular, elaborar e executar políticas, o Ministério define no seu organograma um lugar estratégico para seu organismo de política para mulheres, permitindo que o mesmo participe das tomadas de decisões do Ministério e contribua para a transversalidade de gênero nas demais políticas implementadas.

O terceiro resultado diz respeito às condições estabelecidas para a execução de políticas públicas. Percebe-se que no MDA, a DPMRQ dispõe de orçamento exclusivo para suas ações. A existência de ações orçamentárias previstas no PPA representa uma segurança no ato de planejar, elaborar e executar.

Um quarto resultado foi que a pesquisa percebeu esse organismo como estratégico tanto no momento elaboração da política, como nas fases de implantação, monitoramento e avaliação. Isso referente ao presente diálogo com o movimento de mulheres trabalhadoras rurais. Considerar as demandas vindas das

bases cria maiores possibilidades de acerto e de contribuir com as reais necessidades das mulheres.

Além disso, a participação dos movimentos reduz a possibilidade de distorções sofridas pelas políticas para mulheres no ato de sua execução. Muitas vezes, as políticas no seu processo de implantação no local passam por distorções, fruto do machismo presente nas instituições do Estado.

O quinto, e último, resultado refere-se à construção de políticas que visam romper com as desigualdades e com a divisão sexual do trabalho. Observamos que as políticas construídas pelo DPMR tem como horizonte a autonomia econômica das mulheres. Perpassa por acesso à cidadania com direitos reconhecido no acesso a terra e documentação civil. Políticas de apoio à produção, capacitação e assistência técnicas e comercialização, partindo do reconhecimento da situação desigual das mulheres no campo e implantando políticas que trazem as mulheres para o mundo considerado público e produtivo.

## 5 CONCLUSÕES

Ao final desta pesquisa, analisando os aspectos levantados pelas autoras visitadas, compreendemos que o Estado carrega em si diversos elementos ideológicos que se traduz em desigualdades de gênero. Ele não é uma instância neutra em política para mulheres e assim sendo, pode não desempenhar sua função de promotor de políticas públicas capazes de alterar as desigualdades vivenciadas pelas mulheres, seja urbanas ou rurais.

Dessa maneira, apenas a decisão de constituir organismo de políticas para mulheres não representa incorporar e responder as demandas das mulheres para redução das desigualdades.

Considerando a ideia que as desigualdades de gênero são estruturantes para condição de vida das mulheres, as políticas para responder e alterar essa realidade necessitam partir da compreensão de como essas desigualdades se produzem e se reproduzem.

Neste sentido, estamos de acordo com a afirmação de que o modelo de organismo de política para mulheres de forma híbrida confunde o papel do Estado e produz um efeito de amortização do movimento. Isto é comprovado com a implantação da nova agenda no Brasil a partir de 2003, onde se estabelece uma separação atribuindo o papel do Estado e movimento feminista, que assim concentra sua ação na pressão e fiscalização de política.

No que se refere à Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas concluímos de esse organismo dispõe de um conjunto de elementos de êxito na promoção de políticas que contribuem para alteração das desigualdades de gênero no meio rural, seja na forma de sua criação, nas condições estabelecidas de execução, como também da natureza da formulação das políticas e a relação com os movimentos de trabalhadoras rurais.

Diante dessas afirmações teóricas e após análise da DPMRQ concluímos que o MDA inovou na sua institucionalidade de política de gênero, reunindo no processo de criação da Diretoria uma somatória de elementos considerados fundamentais para garantir políticas para mulheres rurais capazes de contribuir com a superação das desigualdades de gênero.



## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Durante a realização da pesquisa nos deparamos com algumas divergências que permeou a concepção de construção dos organismos de políticas para mulheres. Essas divergências se concentrava na definição de qual o deveria ser o papel do estado e da sociedade civil. Isso significa estabelecer em que lugar cada ator político, digo Estado e sociedade civil, deveria estar nos instrumentos executores de política pública.

Diante disso, consideramos que o Estado deve ser o promotor de políticas públicas e responsáveis pela sua elaboração e execução e a sociedade civil no lugar de monitorar e cobrar do poder público, porém em diálogo constante e independente.

Assim, consideramos de relevante importância o propósito dessa pesquisa quando analisou com sucesso, o processo de construção da Diretoria de Política para Mulheres Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apontando os elementos capazes de afirmar o êxito de um organismo de políticas para mulheres.

Passamos a conhecer como se construiu os organismos de políticas para mulheres no Brasil. Identificamos os elementos capazes de afirmar o êxito na implantação do organismo de políticas para mulheres rurais. Também foi possível descrever as principais políticas exclusivas para mulheres rurais – como o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e o Programa de Organização Produtiva implementados pelo MDA, por meio da Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas. Alcançamos, assim, os objetivos ora propostos inicialmente.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S. E. **Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres na administração democráticas-popular**. In: GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lucia da. Políticas Públicas e igualdade de gênero. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo:2004.

\_\_\_\_\_, S. E. **Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia**. In:STEPAN, Alfred. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. P. 315-380.

BEZERRA, M. C. D. M. **Desenvolvimento e Autonomia das Mulheres: uma avaliação do POPMR na Região Oeste Potiguar**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013.

BRASIL. **II Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2008. 236p.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013. 114p.

Brasília. Decreto N. 7.255 de 04 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 de agosto de 2010. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm)

Brasília. Portaria Interministerial N. 02, de Decreto 24 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 de setembro de 2008. Disponível em:  
<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/836665/pg-74-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-09-2008>.

BUTTO, A. (Org.); DANTAS, I. (Org.). **Autonomia e Cidadania: políticas de organização produtiva para mulheres no meio rural**. Brasília: MDA, 2011. 192p.

CORDEIRO, R. L. M. **Vida de Agricultoras e Histórias de Documentos no Sertão Central de Pernambuco**. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, maio-agosto-2007.

DELGADO, M. C. G. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo**. 2007. 255f. Tese (Doutorado em

Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP, 2007.

EMÍLIO, M. (Org.); TEIXEIRA, M. (Org.); NOBRE, M. (Org.); GODINHO, T. (Org.). **Trabalho e cidadania ativa para mulheres:** desafios para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

FARIA, N. <http://www.sof.org.br/textos>. **A divisão sexual do trabalho como base material das relações de gênero.** Publicado em 2010.

HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRETO, A. (Orgs.) **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**. GPP – GeR: Módulo IV: Estado e Sociedade. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

LEON, M. Uma visão feminista sobre a economia e a globalização. In: **Ações das mulheres contra o jogo da OMC.** São Paulo: SOF, 2003.

KERGOAT, D. **Relações sociais de sexo e a divisão sexual do trabalho.** In: LOPES, M. J.; MEYER, D. E.; WALDOW, V. R. (orgs.). **Gênero e saúde.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

NOBRE, M.; FARIA, N.; SILVEIRA, M. L. **Feminismo e Luta das Mulheres:** análises e debates. SOF: São Paulo, 2005. 70p.

PAPA, F. C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil - percursos de uma pré-política.** 2012. 198f. Dissertação (Dissertação em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, SP, 2012.

SILVA, E. L. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**/Edna Lúcia da Silva, Estera Muszkat Menezes. – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.